



REPÚBLICA DE COLOMBIA



RESOLUCIÓN No. 1915 DEL 2008

"Por la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa de la Tabla 4 del artículo 8° de la Resolución CRT 1763 de 2007, presentada por **COMCEL S.A.**"

**LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE TELECOMUNICACIONES**

En ejercicio de sus facultades legales y en especial las que le confiere la Ley 142 de 1994, la Ley 555 de 2000, y el Decreto 1130 de 1999 y,

**CONSIDERANDO**

**1. ANTECEDENTES**

Mediante la expedición de la Resolución CRT 1763 de 2007, la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (CRT) determinó las reglas relativas a los cargos de acceso por el uso de las redes de telecomunicaciones en Colombia, la cual en su artículo 8° establece las opciones de cargos de acceso para remunerar el uso de las redes de Telefonía Móvil Celular (TMC), Servicios de Comunicación Personal (PCS) y de Trunking, cuando se interconectan entre sí y cuando se interconectan estos mismos con los operadores de Telefonía Pública Básica Conmutada de Larga Distancia Internacional (TPBCLDI) de la siguiente manera:

**"ARTÍCULO 8. CARGOS DE ACCESO A REDES DE TMC, PCS Y TRUNKING. A partir de la entrada en vigencia de la presente resolución, todos los operadores de TMC, PCS y Trunking deberán ofrecer a los operadores de TPBCLDI, TMC, PCS y Trunking por lo menos las siguientes dos opciones de cargos de acceso:**

**Tabla 3. Cargo de acceso máximo por uso a redes móviles**

Redes TMC, PCS y Trunking (1)	A partir de la vigencia de la presente resolución
	\$ 123,74

(1) Expresado en pesos constantes de 30 de junio de 2007. La actualización de los pesos constantes a pesos corrientes se realizará, a partir del 01 de enero de 2009, conforme al Anexo 01 de la presente resolución. Corresponde al valor de los cargos de acceso que los operadores de TMC, PCS y Trunking reciben de los operadores de otros servicios, cuando estos hacen uso de sus redes, según las reglas de prestación de cada servicio. No se podrá cobrar el cargo de acceso a las redes móviles y al mismo

Handwritten notes: "GLO." and "10"

tiempo tarifa por tiempo al aire. Los valores que contempla esta opción corresponden a la remuneración por minuto real.

**Tabla 4. Cargo de acceso máximo por capacidad a redes móviles**

Redes TMC, PCS y Trunking (1)	A partir de la vigencia de la presente resolución
	\$ 31.976.793

(1) Expresado en pesos constantes de 30 de junio de 2007. La actualización de los pesos constantes a pesos corrientes se realizará, a partir del 01 de enero de 2009, conforme al Anexo 01 de la presente resolución. No se podrá cobrar el cargo de acceso a las redes móviles y al mismo tiempo tarifa por tiempo al aire. Los valores que contempla esta opción prevén el arrendamiento mensual por E1 de interconexión de 2.048 kbps/mes o su equivalente.

**PARÁGRAFO.** *Cualquier operador de TPBCLDI, TMC, PCS y Trunking podrá exigir la opción de cargos de acceso por capacidad, caso en el cual, el operador de TMC, PCS y Trunking a quien se le demande dicha opción podrá requerir un periodo de permanencia mínima, que sólo podrá extenderse el tiempo necesario para recuperar la inversión que se haya efectuado para adecuar la interconexión. Dicho periodo de permanencia mínima en ningún caso podrá ser superior a 1 año.*

*En caso que se presente un conflicto, el operador de TMC, PCS o Trunking debe suministrar de inmediato la interconexión a los valores que se encuentran en la tabla correspondiente a la opción de cargos de acceso elegida, mientras se logra un acuerdo de las partes, o la CRT define los puntos de diferencia."*

Mediante comunicación radicada internamente bajo el número 200831803 del 6 de junio de 2008, la empresa **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. – COMCEL S.A.**, en adelante **COMCEL**, solicitó que la CRT, (i) Elimine el valor de cargo de acceso por capacidad establecido en la Tabla 4 del Artículo 8 de la Resolución 1763 de 2007, teniendo en cuenta el argumento planteado en el numeral 1 del documento presentado a consideración de la CRT, y (ii) En caso que no se acceda a lo anterior, solicitó subsidiariamente que el valor del cargo de acceso por capacidad establecido en la Tabla 4 del Artículo 8 de la Resolución 1763 de 2007, sea modificado, con fundamento en los argumentos planteados en los numerales 2 y subsiguientes del mismo documento.

## **2. CONSIDERACIONES PREVIAS EN RELACIÓN CON LA SOLICITUD PRESENTADA POR COMCEL.**

Como se mencionó en la parte de los antecedentes, **COMCEL** solicitó la eliminación de la medida regulatoria contenida en la Tabla 4 del artículo 8 de la Resolución CRT 1763 de 2007 y, subsidiariamente, requirió la modificación de los valores señalados en dicho artículo.

Al respecto, vale la pena mencionar que el H. Consejo de Estado<sup>1</sup> al analizar los mecanismos para que un acto administrativo sea retirado -eliminado, en los términos señalados por **COMCEL**- del ordenamiento jurídico, explicó lo siguiente:

*"La revocación de un acto administrativo, esto es, el retiro definitivo por la administración de un acto suyo anterior mediante otro de signo contrario, puede ocurrir como el resultado de la utilización de recursos en la vía gubernativa o como medida unilateral de la administración, atributo de la autoridad. En este último evento, conocido como revocación directa (título V C.C.A.) debe distinguirse la revocación de los actos creadores de situaciones generales de la de los actos creadores de situaciones jurídicas de carácter particular y concreto. La primera, respecto de los actos generales o actos regla, siempre es posible por razones de legitimidad o de mérito y conveniencia, en la medida que desaparezcan o cambien los presupuestos del acto jurídico original, o haya mutación superviniente de las exigencias del interés público que debe satisfacerse mediante la actividad administrativa.(...)"*

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Expediente No. 37512. Mayo 2 de 1996.

PRW  
CLO.  
10

Así mismo, la CRT no puede perder de vista que al atender una solicitud, debe respetar las reglas propias del derecho de petición, de tal suerte que la respuesta que se otorgue realmente resuelva de fondo la petición que se ha presentado ante la autoridad administrativa. En numerosas oportunidades, la H. Corte Constitucional ha explicado el alcance que las autoridades deben darle a las respuestas al derecho de petición, señalando que:

*"el derecho de petición en su contenido comprende los siguientes elementos: i.) la posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas (núcleo esencial); ii.) una respuesta que debe ser pronta y oportuna, es decir otorgada dentro de los términos establecidos en el ordenamiento jurídico, así como clara, precisa y de fondo o material, que supone que la autoridad competente se pronuncie sobre la materia propia de la solicitud y de manera completa y congruente, es decir sin evasivas, respecto a todos y cada uno de los asuntos planteados y iv.) una pronta comunicación de lo decidido al peticionario, independientemente de que la respuesta sea positiva o negativa, pues no necesariamente se debe acceder a lo pedido"* (Resaltado fuera del texto)

En este orden de ideas, aún cuando **COMCEL** no hizo referencia expresa a que su escrito contiene una solicitud de revocatoria directa, le corresponde a la CRT darle el trámite definido para tales efectos por el Código Contencioso Administrativo, toda vez que éste es el mecanismo diseñado por la legislación vigente para que la misma autoridad administrativa revise los actos administrativos de carácter general que se encuentran en firme y, además, constituye la forma para que la CRT pueda atender debidamente el derecho de petición formulado.

Así las cosas, debe entonces procederse al análisis de la solicitud presentada por **COMCEL** para lo cual resulta necesario establecer si los argumentos expuestos por dicho operador comprueban o no la configuración de alguna de las razones para la revocación contempladas expresamente en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, el cual establece lo siguiente:

*"Artículo 69º Causales de revocación. Los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:*

- 1o) Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la Ley;*
- 2o) Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él;*
- 3o) Cuando con ellos se cause agravio Injustificado a una persona."*

### **3. SOBRE LOS ARGUMENTOS EXPUESTOS POR COMCEL EN SU SOLICITUD.**

#### **3.1 Sobre la "estabilidad regulatoria de los cargos de acceso por capacidad de las redes móviles".**

En relación con este argumento, **COMCEL** en resumen indica que el artículo 209 de la Constitución Política establece el principio de publicidad, como un pilar fundamental para el desarrollo de la función administrativa, bien sea por descentralización o por delegación, precepto desarrollado por la Ley 489 de 1998, particularmente en sus artículos 3 y 32.

Continúa expresando que con fundamento en lo anterior, se expidió el Decreto 2696 de 2004 "Por el cual se definen las reglas mínimas para garantizar la divulgación y la participación en las actuaciones de las Comisiones de Regulación", que en sus artículos 9 y 10 establece que las Comisiones de Regulación deberán publicar con antelación no inferior a treinta (30) días los proyectos de resoluciones de carácter general, con el fin de que los agentes presenten sus comentarios y observaciones a dicho proyecto y que las comisiones deberán evaluar tales comentarios y observaciones y expondrán las razones por las cuales aceptan o rechazan las propuestas formuladas.

<sup>2</sup> H. Corte Constitucional en Sentencia T-236/05

quino  
CLO.  
H

Particularmente en lo que respecta a la opción de cargos de acceso por capacidad contenida en la Tabla 4 del artículo 8 de la Resolución CRT 1763 de 2007, COMCEL afirma que los administrados nunca tuvieron la oportunidad de controvertir los nuevos elementos, ya que la regulación general del cargo de acceso máximo por capacidad nunca fue publicado en la página web de la CRT para comentarios de los interesados, de tal suerte que el Comité de Expertos no tuvo acceso a las razones por las cuales se aceptan o rechazan estos nuevos elementos y, por tanto, se estaría contrariando lo pretendido por los principios constitucionales y legales referenciados en el documento, los cuales no son otros que permitir la participación de los administrados en las decisiones de la administración.

Así mismo, afirma COMCEL que *"todo el proceso regulatorio realizado por la CRT para definir el costo más utilidad razonable por uso de redes móviles (Cargos de Acceso) se realizó sobre una unidad de medida por minuto y en ninguno de los documentos publicados para comentarios presentaron propuestas relacionadas con el costo por uso de redes móviles por capacidad, alternativa que apareció en la Resolución definitiva sin haberla dado a conocer al sector de telecomunicaciones previamente y sin que se hubiera podido hacer algún tipo de comentario.*

Para efectos de corroborar lo antes afirmado, COMCEL en su escrito hace referencia al contenido de los documentos publicados para comentarios del sector en la página web de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, en la cual presenta un esquema de remuneración por minuto de las redes de TMC, PCS y Trunking, pero no un esquema por capacidad, asunto sobre el cual únicamente se hizo referencia en el documento publicado el mismo día en que se expidió la Resolución CRT 1763 de 2007.

Finalmente, indica que el cargo de acceso máximo por capacidad a redes móviles no es un comentario o recomendación, sino que se trata de un asunto de fondo que modifica los ingresos de los operadores de telefonía móvil del país, más aún cuando la metodología de cálculo utilizada contiene errores de fondo.

### Consideraciones de la CRT

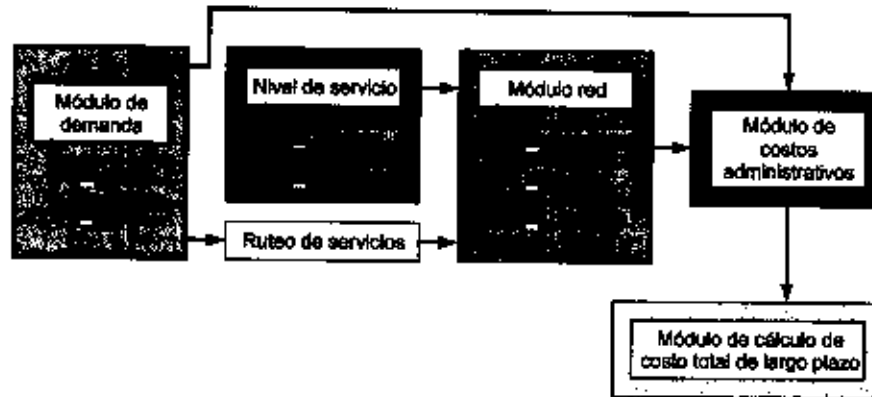
En relación con este asunto, en primer término, debe recordarse que los cargos de acceso estipulados en la Resolución CRT 1763 de 2007, fueron calculados a partir de un detallado estudio que contempló la estructura de costos de la industria, los costos eficientes asociados a la interconexión, los contratos de interconexión existentes, la opinión de los operadores y demás agentes del sector, la experiencia internacional, y las tendencias de los mercados de telecomunicaciones.

Al respecto, tal y como lo expuso la CRT en la Resolución 1804 de 2008<sup>3</sup>, debe tenerse en consideración que el modelo que costos incrementales de largo plazo utilizado por la CRT para efectos de la definición de los cargos de acceso a redes móviles, **es el insumo tanto para la definición del cargo de acceso por minuto, como para el cargo de acceso por capacidad.** En este sentido, la metodología aplicada en el modelo implica el diseño de una empresa móvil eficiente para un horizonte de planificación de cinco años, la cual presta servicios de voz, atiende un tercio de la demanda total de tráfico del país y, adicionalmente, tiene cobertura nacional. En efecto, a partir de los cuatro módulos que conforman el modelo de costos eficientes utilizado (Módulo de estimación de demanda, Módulo de diseño de red, Módulo de inversión administrativa y Módulo de costo total de largo plazo), se identifican los costos totales de largo plazo<sup>4</sup>, respecto de los cuales debe identificarse el costo total de largo plazo asociado a la interconexión, el cual debe ser remunerado a través de los cargos de acceso, **bien sea por uso o por capacidad**, como se describe en las siguientes gráficas:

<sup>3</sup> Por la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa de la Tabla 4 del artículo 8 de la Resolución CRT 1763 de 2007.

<sup>4</sup> Como se explicó en el Documento Sectorial Redes Móviles, publicado en la página Web de la CRT, el costo total de largo plazo "se obtiene de la suma de tres factores, el costo de la inversión por la tasa de tributación, la depreciación por la tasa de tributación y los gastos ponderados por el complemento de la tasa de tributación, lo cual se lleva a valor presente y se le resta el valor residual de los elementos, en el año final."

**Gráfico 1. Esquema general del Modelo de Costos de Redes Móviles (Módulos interdependientes)**



Fuente: CRT a partir del CMM-UCHILE 2007

**Gráfico 2. Parámetros de entrada al modelo y sus resultados.**



Fuente: CRT a partir del CMM-UCHILE 2007

La definición y análisis de cada uno de los componentes fueron ampliamente discutidos con los agentes del sector, como se evidencia de la simple revisión de la parte motiva de la Resolución CRT 1763 de 2007, en la cual se explica la manera como se desarrolló todo el análisis del proyecto regulatorio que culminó con la expedición de la resolución antes citada.

Así mismo, debe tenerse en cuenta que los cargos de acceso por capacidad fueron objeto de análisis durante el desarrollo del proyecto regulatorio "Revisión integral de los cargos de acceso a redes fijas y móviles en Colombia" y, en particular, aquéllos a redes móviles fueron analizados detalladamente, por solicitud de varios agentes del sector como se indicará más adelante, una vez publicado el documento regulatorio y el proyecto de resolución correspondiente. Adicionalmente, fue uno de los temas discutidos durante el foro público con el sector llevado a cabo el día 6 de noviembre de 2007, el cual generó un espacio de discusión frente al esquema de cargos de acceso en Colombia y en particular frente a la propuesta regulatoria de la CRT<sup>5</sup>.

En efecto, como se evidencia de la presentación realizada por la CRT en el foro en comento, la cual fue publicada en la página web de la CRT desde el día 6 de noviembre de 2007, esto es, un mes antes de la adopción de la decisión, la Comisión puso de presente el requerimiento del sector en relación con la inclusión de la opción de cargos de acceso por capacidad para redes móviles, asunto que según el cronograma planteado en este mismo foro, era uno de los elementos de debate con el sector en dicho escenario, para posteriormente llevarlo ante la Sesión de Comisión y adoptar la decisión respectiva.

En este orden de ideas, resulta claro que la opción de cargos de acceso por capacidad para redes móviles, sí fue planteada ante el sector en general, cumpliéndose de esta manera con el propósito sustancial previsto en el Decreto 2696 de 2004.

<sup>5</sup> En dicho foro participaron las siguientes entidades y operadores: AVANTEL S.A., COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P. - TIGO, COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P., COMCEL S.A., EDATEL S.A. E.S.P., EPM BOGOTÁ S.A. E.S.P., EPM TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. - UNE, ERT S.A. E.S.P., ETB S.A. E.S.P., ETELL S.A. E.S.P., ETT S.A. E.S.P., SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS - SSPD, TELEBUCARAMANGA S.A. E.S.P., TELEFÓNICA DE PEREIRA S.A. E.S.P., TELEFÓNICA MÓVILES COLOMBIA S.A. - MOVISTAR, TELMEX COLOMBIA S.A., TRANSTEL S.A. y TV CABLE TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. - HOY TELMEX TELEFONÍA S.A. E.S.P.

gmo  
CLO  
AP

Así mismo, no puede perderse de vista que, según el propio Decreto 2696 de 2004, las Comisiones de Regulación deben analizar los comentarios y solicitudes formuladas durante el proceso de discusión de la propuesta regulatoria y explicar de manera detallada las razones para apartarse o para acoger tales comentarios.

En el presente caso, se encuentra que la inclusión de los cargos de acceso por capacidad para redes de TMC, PCS y Trunking se sustenta en razones de orden económico y técnico que justificaron la adopción de la medida, y ello encuentra su sustento en los comentarios de varios operadores de telecomunicaciones y agremiaciones como se indicará más adelante, los cuales mencionaron de manera expresa la necesidad de incorporar la opción de remuneración por capacidad respecto de las redes en comento.

En efecto, como se expuso en el "Documento de Respuesta a Comentarios del sector realizados al proyecto de revisión integral de cargos de acceso a redes fijas y móviles en Colombia", ANDESCO, COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. - TELEFONICA TELECOM, CT&T COMMUNICATIONS, EPM TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. - UNE, ETB S.A. E.S.P., TELEFONICA DE PEREIRA S.A. E.S.P. y TELMEX COLOMBIA S.A. solicitaron expresamente la definición de esta opción, indicando textualmente lo siguiente:

- **ANDESCO**<sup>6</sup>: "De un lado, es preciso establecer un cargo por capacidad para el acceso a las redes móviles. No se justifica que mientras la Comisión promueve la posibilidad de aplicar cargos por capacidad en el acceso a redes fijas, no lo haga cuando de redes móviles se trata. Aquí aludimos simplemente al principio de simetría regulatoria para que a todas las empresas se les trate de manera equilibrada y simétrica en la regulación, máxime cuando se trata de un mercado cada vez más competido."
- **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. - TELEFONICA TELECOM**<sup>7</sup>: "Adicionalmente, solicitamos que se publique la tabla respectiva de cargos de acceso máximos por capacidad a redes de TMC, PCS y Trunking, pues al parecer por un error de edición no aparece en el borrador de resolución."
- **CT&T COMMUNICATIONS**<sup>8</sup>: "Hay varias herramientas que el regulador puede administrar para promover las telecomunicaciones cuando se refiere a la telefonía fijo-móvil y móvil-fijo, una de ellas es el establecimiento regulado del consumo por capacidad, así como se hace en el mercado de TPBCL."
- **EPM TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. - UNE**<sup>9</sup>: "1. Conservar la opción capacidad que actualmente existe para remunerar el uso de redes de telefonía móvil, porque las ventajas de este esquema son idénticas cuando se trata de tráfico internacional y de tráfico hacia servicios prepagados y de cobro revertido que hacen uso tanto de redes fijas como móviles."
- **ETB S.A. E.S.P.**<sup>10</sup>: "Como complemento a lo anterior, es necesario que los operadores móviles también ofrezcan la opción de capacidad al igual que los demás operadores. Con respecto al valor, este debe ser similar al ofrecido por el grupo 1 para TPBCL."
- **TELEFONICA DE PEREIRA S.A. E.S.P.**<sup>11</sup>: "Los cargos de acceso a redes de TMC, PCS Y TRUNKING hoy establecen la remuneración a estas redes con las opciones de cargos de acceso por minuto y cargos de acceso por capacidad al igual que se establecen con estas dos opciones para los cargos de acceso a las redes de TPBCL (Se conservan en este proyecto, artículo 1), supondríamos que estas dos opciones deben seguirse conservando para ambos casos en aras de la simetría en la medida. Es decir en es este artículo se debería considerar la opción de cargos de acceso máximo por capacidad."

<sup>6</sup> Comunicación enviada al correo electrónico [cargosacceso@crt.gov.co](mailto:cargosacceso@crt.gov.co), octubre 17 de 2007

<sup>7</sup> Comunicación enviada al correo electrónico [cargosacceso@crt.gov.co](mailto:cargosacceso@crt.gov.co), octubre 16 de 2007

<sup>8</sup> Comunicación interna radicada bajo número CRT 200732399, octubre 16 de 2007

<sup>9</sup> Comunicación enviada al correo electrónico [cargosacceso@crt.gov.co](mailto:cargosacceso@crt.gov.co), octubre 16 de 2007

<sup>10</sup> Comunicación enviada al correo electrónico [cargosacceso@crt.gov.co](mailto:cargosacceso@crt.gov.co), octubre 16 de 2007

<sup>11</sup> Comunicación enviada al correo electrónico [cargosacceso@crt.gov.co](mailto:cargosacceso@crt.gov.co), octubre 16 de 2007

- TELMEX COLOMBIA S.A.<sup>12</sup>: "El artículo 7 de la propuesta regulatoria, hace referencia al cargo de acceso a redes de TMC, PCS y TRUNKING, indicando que el mismo se aplicara tanto para sentido entrante como saliente., lo cual suscita las siguientes inquietudes. (1) Porque se deja por fuera el esquema de remuneración por capacidad?"

De este modo, al incorporar la opción por capacidad a la que se ha hecho referencia, la CRT no sólo no incumplió las reglas previstas en el Decreto 2696 de 2004, sino que dio estricta aplicación a lo dispuesto en el parágrafo del artículo 10 del mismo, que indica:

*"Parágrafo. El Comité de Expertos deberá elaborar el documento final que servirá de base para la toma de la decisión y los integrantes de cada Comisión evaluarán este documento y los comentarios, las informaciones, los estudios y las propuestas allegadas al procedimiento.*

*El documento que elaborará el Comité de Expertos de cada Comisión contendrá las razones por las cuales se aceptan o rechazan las propuestas formuladas y podrá agrupar las observaciones, sugerencias y propuestas alternativas en categorías de argumentos.*

*Cuando se expidan las resoluciones, en la parte motiva se hará mención del documento en el cual cada Comisión revisó los comentarios recibidos y expuso las razones para aceptar o desechar las observaciones, reparos y sugerencias que no se hayan incorporado. Durante el día hábil siguiente al de la publicación de la resolución en el Diario Oficial, se hará público el documento correspondiente al que se refiere este parágrafo." (NFT).*

En efecto, lo anterior se demuestra con las explicaciones contenidas en el documento de respuestas mencionado, en el cual se explica detalladamente el análisis y los sustentos de la opción de cargos de acceso por capacidad en cuestión.

Al respecto, debe mencionarse que si bien el Decreto 2696 de 2004 busca la generación de espacios para la discusión y el conocimiento de los fundamentos de las decisiones que el regulador pretende adoptar, lo cual comparte y respeta plenamente la CRT, el mismo de ninguna manera puede verse como un obstáculo para cumplir con los fines y propósitos encomendados por el legislador a las Comisiones de regulación; precisamente por lo anterior, el mismo Decreto contempla la posibilidad de ajustar la decisión regulatoria, con fundamento en los comentarios presentados, los cuales, por cierto, siempre estuvieron a disposición de los distintos interesados para su consulta directamente en las instalaciones de la CRT y también fueron publicados en la página Web de la Entidad desde el 30 de octubre de 2007<sup>13</sup>, esto es, en un término superior a un mes antes de la adopción de la decisión.

De otra parte, no puede considerarse, como pretende COMCEL, que el principio de publicidad es equivalente a que ante la aceptación de varios de los comentarios formulados por los agentes interesados en una decisión ó más aún ante el rechazo de alguno de ellos conforme la misma decisión, sea necesario proceder nuevamente a efectuar el proceso de consulta con el sector, máxime si se tiene en cuenta que los comentarios y sugerencias son publicados y, por ende, conocidos por aquéllos que tengan interés en la decisión que se debate. Al respecto, vale la pena recordar lo expuesto por la H. Corte Constitucional en la Sentencia C- 150 de 2003, al analizar el derecho de participación de los usuarios dentro del debate de las medidas tarifarias adoptadas por las Comisiones de Regulación, oportunidad en la cual expuso lo siguiente:

*"...Igualmente la Corte subraya que el derecho de participación implica para las comisiones de regulación la obligación de considerar los puntos de vista que sean expresados por los usuarios más no necesariamente de acogerlos. Las comisiones de regulación son órganos que deciden de manera independiente dentro de los criterios fijados en la ley con miras a promover el interés público y sus regulaciones son actos*

<sup>12</sup>Comunicación enviada al correo electrónico [cargosacceso@crt.gov.co](mailto:cargosacceso@crt.gov.co)

<sup>13</sup> Como se evidencia de la página web de la CRT, todos los comentarios recibidos a la propuesta fueron publicados el día 30 de octubre de 2007 en la sección de Actividades regulatorias de la página [www.crt.gov.co](http://www.crt.gov.co)

unilaterales, no concertados, mientras el legislador no modifique las disposiciones vigentes. (Resaltado fuera del texto)

Así las cosas, si bien los Interesados tienen derecho a participar en el proceso de discusión y diseño de una decisión regulatoria, ello no puede llevar al extremo de considerar que la decisión que adopte un órgano regulatorio como la CRT, debe ser producto del consenso con todos los agentes que serán sujetos de las decisiones regulatorias. Tal consideración, desconoce de plano el concepto de autoridad administrativa y la naturaleza que las decisiones de la misma tienen en defensa del interés general y el cabal ejercicio de sus facultades frente a los administrados.

Adicionalmente, COMCEL también pretende darle alcances absolutos al principio de publicidad, el cual como lo ha explicado también la H. Corte Constitucional<sup>14</sup> no tiene tales connotaciones y, por ende, incluso puede ser objeto de restricciones. Tal interpretación se convertiría en un obstáculo para cumplir con los fines y propósitos encomendados por el legislador a las Comisiones de Regulación, dilatando indefinidamente la adopción de las decisiones de tal naturaleza y haciendo incluso inviable el cumplimiento de los cometidos regulatorios de la CRT, toda vez que para poder realizar un cambio fundamentado en los comentarios, sería necesario volver a realizar todo el trámite de publicación. De esta forma, es evidente que el adecuado desarrollo del principio de participación y publicidad no puede restringir, limitar y/o cercenar el cumplimiento de la función regulatoria a cargo de la Comisión.

También, resulta pertinente mencionar que la jurisprudencia constitucional al analizar el propósito de la participación de terceros y autoridades, trámite similar a las reglas contempladas en el Decreto 2696 de 2004 según el cual las Comisiones de Regulación pueden aceptar o rechazar los comentarios presentados, explicó que con este tipo de trámites se *"busca que el servidor público responsable de la decisión cuente con el mayor número de insumos técnicos con el fin de que adopte la mejor decisión"*<sup>15</sup>, como en efecto ocurrió en el caso que se analiza, toda vez que varios de los operadores y agremiaciones identificaron la necesidad de definir un esquema de cargos de acceso por capacidad para redes móviles, sustentándose en la necesidad de guardar relación con el concepto de simetría regulatoria al que se hizo referencia durante todo el debate de la medida.

Lo anterior, de ninguna manera significa que la autoridad administrativa pueda adoptar decisiones arbitrarias, sino que su análisis debe, como lo ha reconocido la jurisprudencia antes citada<sup>16</sup>, evaluar de manera integral la totalidad de los comentarios presentados y realizar sus propios análisis con fundamentos de orden técnico, como corresponde a un órgano regulador como es el caso de la CRT. Sobre el particular, resulta pertinente tener en consideración lo expuesto por la H. Corte Constitucional al analizar el concepto de discrecionalidad de la autoridad administrativa en asuntos de orden técnico, oportunidad en la cual explicó al citar al profesor Gordillo lo siguiente:

*"Respecto de los nexos discrecionalidad-aspectos técnicos en particular, Gordillo afirma lo siguiente:*

*Por fin, la discrecionalidad que las normas jurídicas otorgan al administrador no significa que éste pueda actuar en contra de las reglas de la técnica, cuando éstas sean claras y uniformes. En este aspecto es preciso distinguir entre reglas estrictamente técnicas - indiscutibles e indiscutidas, por lo general- y aspectos técnicos susceptibles de controversia. En el primer caso, si desde el punto de vista de la técnica lo que la administración ha hecho o pretende hacer es indubitablemente erróneo, la actividad administrativa será ilegítima; en cambio, si se trata de cuestiones técnicas en las que cabe admitir la duda, y los mismos no están de acuerdo en cuál es el criterio correcto, entonces la libertad del administrador es más amplia y su conducta no será ilegítima por haber elegido una de las posibles vías técnicas."<sup>17</sup> (resaltado fuera de texto)*

De esta forma resulta evidente que cuando la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones analiza los comentarios de los diferentes agentes en relación con un tema en concreto, aplica su conocimiento técnico especializado para efectos de aceptar o rechazar las sugerencias u observaciones que se presentan, debiendo adoptar una decisión sustentada, con la cual

<sup>14</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-646 de 2000

<sup>15</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-071

<sup>16</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-150 de 2003

<sup>17</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia No. C-071/94

Handwritten notes and signatures at the bottom left of the page.



eventualmente algún interesado pueda no estar de acuerdo, pero que resulte técnicamente aplicable y verificable, como es el caso del esquema de remuneración de cargos de acceso por capacidad para redes móviles.

### 3.2 Sobre el "error en la metodología de la CRT para calcular el cargo de acceso máximo por capacidad en redes móviles"

Como se expuso en los antecedentes, **COMCEL** a manera de petición subsidiaria, solicitó la modificación del valor del cargo de acceso por capacidad establecido en la Tabla 4 del Artículo 8 de la Resolución CRT 1763 de 2007, basando su solicitud en los argumentos referidos en los numerales 2 y subsiguientes del documento puesto en conocimiento de la CRT.

En relación con el primero de estos argumentos, **COMCEL** plantea que dentro del cálculo de los E1s del modelo de red eficiente empleado por la CRT para diseñar el esquema de cobro por capacidad no se tuvo en cuenta la cantidad de los puntos de terminación de tráfico con operadores móviles y de larga distancia (nodos de interconexión), sino simplemente la cantidad de tráfico entrante, la capacidad de tráfico para un solo E1 y el factor de utilización, lo cual, desde el punto de vista de dicho operador, afecta en primera medida el número de E1s requeridos incrementándolo sin ninguna razón, afectando también el cálculo del valor de cargo de acceso por capacidad, señalando que a mayor cantidad de E1 se reduce el valor que se pagaría por cada E1.

De igual forma, afirma que existe otra inconsistencia dentro de la fórmula empleada para calcular el número de E1, pues en dicha fórmula se tiene en cuenta la capacidad de tráfico de 20.3 Erlang por E1, ante lo cual señala que esta capacidad de tráfico ofrecido únicamente es válida para una ruta que conste solo de un E1 (equivalente a 30 circuitos) y que al hacer esto, se estaría desconociendo el aumento de la eficiencia (expresada en Erlangs por canal de voz) que se obtiene en una ruta de interconexión, cuando se incrementa su número de E1.

Partiendo de lo anterior, **COMCEL** concluye que el número de E1 calculado a través de la metodología de la CRT para definir el cargo de acceso por capacidad del artículo 8 de la Resolución CRT 1763 de 2007, arroja como resultado una mayor cantidad de E1, lo cual hace que el cálculo del valor del cargo acceso de la fórmula empleada sea muy inferior a la realidad toda vez que el número de E1 hace parte del denominador de dicha fórmula.

Adicionalmente, afirma que a diferencia de otras metodologías, como la establecida en el Contrato de Concesión la cual se soporta en recomendaciones de la UIT, la metodología empleada por la CRT no contempló las rutas de desborde establecidas en el Contrato de Concesión con los operadores de Telefonía Móvil Celular.

Finalmente, respecto de este punto, **COMCEL** considera que el modelo de cargos de acceso por capacidad no es un mecanismo para definir la utilización de recursos al interior de ninguna de las dos redes, dado que en su opinión el uso de este modelo se circunscribe para racionalizar la interconexión entendida como los recursos entre la red interconectante y la red interconectada.

#### Consideraciones de la CRT

En relación con los argumentos expuestos por **COMCEL** en este aparte de su solicitud, es importante tener en cuenta que el número de E1s de interconexión requeridos para la red modelada se obtuvo a partir de la aplicación de la siguiente fórmula:

$$E1'_{\text{entrante}} = \left[ \frac{\text{Traf}'_{\text{entrante}}}{\text{PTR}_{\text{móvil+ldi}} \times \text{Erl}(\text{Cap.E1}) \times f_{\text{ut.ptr}}} \right] \times \text{PTR}_{\text{móvil+ldi}} \quad [A]$$

Donde:

$\text{Traf}'_{\text{entrante}}$  : Tráfico de diseño entrante desde móviles y larga distancia internacional [Erlang].

- $PTR_{móvil+ldi}$  : Cantidad de puntos de terminación con móviles y larga distancia.
- $Erl(\square)$  : Función Erlang, que entrega tráfico en Erlang para una cantidad de canales.
- $Cap.E1$  : Canales de un E1 [canal].
- $f.ut.ptr$  : Factor de utilización de punto de terminación de red (sobrecapacidad).
- $T$  : Años durante el horizonte de planificación

Dicho valor a su vez es utilizado en el cálculo del cargo de acceso por capacidad, según la siguiente fórmula:

$$CA_{capacidad} = \frac{LRIC_{CA}}{12 \times \sum_{t=1}^S \frac{E1'_{entrante}}{(1+wacc)^t}} \quad [B]$$

Fuente: Documento de Respuesta a Comentarios del sector realizados al proyecto de revisión integral de cargos de acceso a redes fijas y móviles en Colombia.

Sobre el particular, en primer lugar es importante tener en consideración que para la definición del número de enlaces, la CRT partió tanto de la proyección de tráfico total validado con el sector en el proceso de discusión, como de los parámetros técnicos incluidos en el modelo de costos de la red móvil. En relación con los puntos de terminación de red -PTR- de la fórmula [A], se observa que a partir del tráfico de demanda para el diseño de la red eficiente, este valor se divide entre el número de PTR de larga distancia internacional (LDI) y redes móviles, la cantidad de Erlangs por E1, para una probabilidad de bloqueo de 1%, y luego por el factor de utilización por PTR, que también es un parámetro de diseño en la red eficiente.

Este primer factor de la fórmula de E1 indicada, incluye la función entero superior, simbolizada por los corchetes, que realiza una aproximación del valor calculado hacia el entero superior más cercano, y luego este valor es multiplicado por el parámetro PTR antes indicado para así calcular los E1s requeridos para atender el tráfico. La utilización de la función entero superior hace que no se realice una cancelación directa del parámetro PTR como parece interpretarlo COMCEL, razón por la cual se observa que sí se tuvieron en cuenta las condiciones de tráfico de la red hacia los puntos de terminación de otras redes.

Es así como el valor eficiente del cargo de acceso por capacidad expresado en la fórmula [B] parte de los costos totales de largo plazo de todos los elementos de la red asociados a la interconexión calculados por el modelo y, por lo tanto, remunera el uso de la red móvil eficiente que atenderá dicho tráfico.

En segundo lugar, en cuanto a que se trata de un error tener en cuenta la capacidad de tráfico de 20.3 Erlang por E1 ya que se estaría desconociendo en criterio de COMCEL el aumento de la eficiencia que se obtiene en una ruta de interconexión cuando se incrementa su número de E1's, es necesario tener en cuenta las siguientes consideraciones:

El modelo técnico desarrollado corresponde a una red móvil eficiente, en el cual se realiza el diseño de la red a partir de la información entregada y validada con el sector para todo el horizonte de planificación, incorporando las condiciones generales del tráfico a ser atendido, razón por la cual el modelo no realiza variaciones de cálculos a partir de parámetros particulares cambiantes como una ruta de interconexión de un operador en particular. Es por esto que los criterios de eficiencia sí fueron aplicados en el módulo de diseño de red y el módulo de estimación de demanda, como un análisis aplicable a la red móvil eficiente y sus interconexiones.

Al respecto, vale la pena tener en cuenta que el módulo de estimación de demanda consta de dos partes principales, a saber: La primera es la estimación de la cantidad de suscriptores activos o aparatos activos en la red, y la segunda es la estimación del tráfico en la red móvil. Habiendo realizado las estimaciones anteriores, se procede a definir la forma en que dicho tráfico se distribuye por la red móvil. El módulo de diseño de red es el que se encarga de realizar el diseño de la red, considerando la información de predicción de demanda (proyección de abonados y tráfico), parámetros de calidad y los parámetros técnicos, así como la definición del nivel de servicio, que incluye la cobertura y los niveles de disponibilidad exigidos. El resultado de este módulo es la definición de la cantidad de los elementos de red requeridos para el nivel de demanda y cobertura.

Handwritten notes and signatures at the bottom left of the page.

El diseño de la red móvil, es un cálculo secuencial que parte desde el diseño de la parte de radio, en los sitios o estaciones base de la red, luego a los concentradores o controladores de estaciones base y, finalmente, al nivel de los conmutadores, diseñándose por supuesto también las transmisiones correspondientes. Adicionalmente, debe mencionarse que este módulo tuvo en consideración la Información asociada a los costos y parámetros técnicos de diseño de red remitidos por los operadores de TMC, PCS y Trunking, lo cual fue analizado por el consultor frente a la experiencia internacional sobre estas mismas materias (análisis de eficiencia comparativa – Benchmark internacionales).

Así mismo, es preciso recordar que como la CRT lo ha manifestado anteriormente<sup>18</sup>, al verificar en la Tabla de Erlang B<sup>19</sup> se observa que para un porcentaje de bloqueo en hora pico determinado, al variar los valores de tráfico y circuitos no se presenta una relación entre variables de tipo lineal, es por esto que la fórmula [A] desarrollada dentro del modelo de red móvil, utilizada para determinar la cantidad de E1, está orientada a que el valor resultante pueda independizarse de la no linealidad de la función Erlang, y considerar un escenario en el cual se transforma E1 a E1 y no con el volumen total de tráfico entrante por punto de terminación de red estimado para la empresa eficiente, ya que en el cargo de acceso por capacidad, el E1 ha sido definido como la unidad de pago entre empresas bajo una relación de interconexión.

Es por esto que el criterio aplicado dentro del modelo, relacionado con utilizar dentro de la fórmula la capacidad de tráfico en Erlangs que maneja un E1, resulta válido bajo el contexto indicado, más aún si se recuerda que el modelo de costos de red no realiza variaciones de cálculos a partir de parámetros particulares cambiantes en el tiempo, como los de todas las rutas de interconexión que una empresa en particular pudiera llegar a tener. No puede confundirse el significado del valor tope del cargo de acceso por capacidad con el costo de adquirir, instalar y operar un E1 para interconexión, en razón a que en este último caso se estaría desligando un componente de infraestructura, de toda la red que debe atender el tráfico entre diversas redes interconectadas, tal como se indicó que fue realizado en el modelo de costos de red móvil a través de los diferentes módulos que lo conforman.

Por lo anterior, se observa que los criterios de eficiencia relacionados con los E1 sí fueron aplicados en el modelo de red bajo las condiciones de estimación de demanda, y en el cálculo del cargo de acceso equivalente teniendo como unidad de pago de referencia el E1, como un análisis aplicable a la red móvil eficiente y sus interconexiones, de acuerdo con los criterios técnicos aplicados en el modelo desarrollado.<sup>20</sup>

Ahora bien, en lo referente a las condiciones establecidas en el contrato de concesión de Telefonía Móvil Celular a las que hace referencia COMCEL, se tiene que en el pliego de condiciones, que hace parte integral del contrato, en el numeral 1.5.7 Interconexión de la Red Celular<sup>21</sup> establece que *"Todos los operadores celulares recibirán las mismas condiciones para el alquiler de enlaces punto a punto y de espacio para ubicación de equipos, para la conexión a la RTPC. Se preferirá el empleo de equipo redundante, protección y rutas alternativas."*

Lo anterior, resulta totalmente concordante con la obligación actualmente contemplada en la regulación que establece en el artículo 4.2.2.12 de la Resolución CRT 087 de 1997, que *"la red debe disponer de la facilidad de desborde de acuerdo a las recomendaciones UIT – T E521 y E 522 y, por lo tanto, cuando un nodo no encuentra un circuito libre para encaminar una comunicación por una ruta directa, debe dirigir automáticamente esta llamada hacia otra ruta alternativa y así sucesivamente"*, obligación que tiene como finalidad rodear de seguridades adicionales a las interconexiones que se encuentran en funcionamiento, con el fin que en caso de falla en una ruta, la ruta alternativa tenga una capacidad mínima para asimilar el tráfico de la otra, disminuyendo el traumatismo para los usuarios conectados en esa ruta.

Por criterios de eficiencia, el cálculo de los E1 requeridos en la red modelada que fueron estimados a partir de la fórmula [A], contempla un factor de utilización por punto de terminación de red del 85% y una probabilidad máxima de bloqueo de llamadas del 1% en hora pico, lo cual implica que ante eventualidades, la red modelada cuenta con capacidad técnica de atender una porción de

<sup>18</sup> Radicación 200850573 del 18/03/08

<sup>19</sup> Las tablas pueden ser verificadas en el documento denominado PLANITU-Doc-18-S, editado por H. Leijon de la UIT-T, y disponible en la página web de dicho organismo.

<sup>20</sup> Criterios que pueden ser aplicados bajo el conocimiento técnico desarrollado por el consultor, concordante con lo establecido por la H. Corte Constitucional en Sentencia T-236/05.

<sup>21</sup> Ministerio de Comunicaciones - Pliego de Condiciones TMC; Sección II Condiciones Técnicas, numeral 1.5.7, pág. 33.

Handwritten notes:  
 CLO.  
 11

tráfico, o desborde, por cada E1, descartando de esta manera condiciones de congestión. Es así como el modelo de costos de red se encuentra acorde con lo establecido en la regulación vigente y con las condiciones del contrato de concesión antes citadas. Lo anterior no obsta para que los operadores a partir de un análisis de tráfico y teniendo en cuenta las recomendaciones UIT-T E.521 y E.522 establezcan rutas de interconexión exclusivas para el manejo de tráfico de desborde, las cuales permanecen en estado pasivo y sólo se cursa tráfico a través de ellas, frente a fallas o congestiones de los E1 activos en la interconexión.

Finalmente, en cuanto a la consideración de **COMCEL** según la cual el modelo de cargos de acceso por capacidad no es un mecanismo para definir la utilización de recursos al interior de las dos redes, y sólo se circunscribe para racionalizar la interconexión entendida como los recursos entre la red interconectante y la red interconectada, la CRT reitera que ésta es una interpretación errónea de la finalidad misma de los cargos de acceso y del alcance del modelo de costos de la red móvil. La metodología desarrollada en el citado modelo hace que las condiciones modeladas arrojen un cargo de acceso que atiende a cubrir los costos de uso de todos los elementos de la red requeridos para cursar la cantidad del tráfico de demanda estimado. Es así como la red modelada, a partir de la cual se definieron los costos incrementales de largo plazo y los valores tope de cargo de acceso equivalente, está en capacidad de atender adecuadamente el tráfico de interconexión con otras redes, por lo que no sólo tiene en cuenta los E1 de interconexión requeridos, sino toda la dispersión dentro de la red que va a manejar dicho tráfico y, por lo tanto, todos y cada uno de los elementos involucrados. Es por esto que la unidad de pago en el cargo de acceso por capacidad, el E1, guarda relación con la estructura del servicio dado que atiende a las condiciones técnicas de la red móvil tipo, la cual fue modelada para atender el tráfico proveniente de otras redes.

### **3.3 Sobre que "el calculo del cargo de acceso realizado por la CRT no tiene en cuenta que el tráfico en larga distancia internacional que es muy diferente al tráfico nacional"**

Respecto de este argumento, **COMCEL** señala en resumen que dentro de los cálculos de capacidad de un grupo de enlaces E1 de una ruta de interconexión se debe tener en cuenta que el comportamiento del tráfico entrante respecto de redes nacionales e internacionales es muy diferente entre sí, toda vez que según este operador en las redes internacionales la hora pico de cada país es diferente y que, además, mediante mecanismos promocionales se puede incrementar el número de minutos cursados en horario de bajo tráfico (*offpeak*), de lo cual genera como resultado un nivel de utilización del enlace en forma continua por períodos más prolongados.

En este orden de ideas, **COMCEL** considera que la diferencia en el comportamiento del tráfico hace necesario que se definan cargos de acceso diferenciales para este tipo de tráfico.

#### **Consideraciones de la CRT**

En relación con lo expuesto por **COMCEL** en este aparte de su solicitud, debe tenerse en cuenta que dicho operador parte de la interpretación según la cual los cálculos de capacidad en una ruta de interconexión desarrollados en el modelo, desconocen las características del tráfico internacional.

En este contexto es de anotar que los perfiles de tráfico, para cualquier tipo de servicio local, nacional o internacional, suelen ser diferentes respecto de franjas horarias determinadas, pero a su vez pueden verse modificados por el desarrollo de campañas comerciales que podrían tener como efecto impulsar la utilización de la red en periodos de bajo tráfico (valles). Sin embargo, pese a que las condiciones especiales que eventualmente podrían generar algunas modificaciones en los perfiles de tráfico cursados a través de una ruta para manejo de tráfico internacional, también es cierto que la capacidad total sobre la misma está definida por los valores de tráfico pico en las horas de mayor ocupación. Aquí debe mencionarse que la metodología regular de diseño de las redes de telecomunicaciones definido por la UIT, particularmente en su recomendación E.500, enuncia que las rutas de interconexión, independientemente del tipo de tráfico que vayan a manejar, se dimensionan con base en los mismos criterios de carga que debe ser soportada y de grado de servicio esperado en la interconexión, así:

*"(...) El objetivo ideal del dimensionado de los recursos en un sistema de tráfico es dimensionar dichos recursos para cumplir los parámetros GOS cuando ocurren, respectivamente, intensidades de tráfico de carga normal y elevada, cada mes. El problema para alcanzar ese objetivo ideal es que las intensidades de tráfico de carga normal y elevada de cada mes son variables aleatorias y resultaría muy costoso realizar el dimensionado para tener la certeza de que dichos objetivos se alcanzan todos los meses. Una alternativa podría ser realizar el dimensionado manteniendo por debajo de un cierto valor escogido la probabilidad de no alcanzar los objetivos GOS para las cargas normal y máxima de cualquier mes (...)"*

Es por esto que, como ya se indicó en el numeral 3.2 de la presente resolución, la red modelada contempló la estimación del tráfico en la red móvil, incluyendo el tráfico de interconexión que por supuesto incluye el tráfico de larga distancia internacional; es así como el diseño de la red, se realizó considerando la información de predicción de demanda (proyección de abonados y tráfico), parámetros de calidad y los parámetros técnicos, así como la definición del nivel de servicio, que incluye la cobertura y los niveles de disponibilidad exigidos, lo cual atiende a los criterios técnicos antes enunciados y, por lo tanto, consideró los niveles de carga elevada del tráfico estimado, lo cual no sólo se encuentra acorde con las recomendaciones de la UIT antes referenciadas, sino que además ha sido aplicada por la CRT en diferentes actuaciones administrativas de solución de conflictos, e incluso por los mismos operadores al dimensionar sus interconexiones.

Atendiendo a los criterios antes indicados, es de adiarar que no puede existir un uso indiscriminado de la capacidad ofrecida por un puerto E1 de interconexión, en razón a que la misma está acotada regulatoria y técnicamente por las condiciones de bloqueo en hora pico (grado de servicio), y el porcentaje de utilización del 85%<sup>22</sup>, que obligan a los operadores a realizar un uso eficiente de la infraestructura de la interconexión, sin degradar la calidad del servicio ofrecido a los usuarios de las redes interconectadas, y a realizar los ajustes de capacidad cuando se exceden los niveles de ocupación óptima.

De otra parte, en relación con las características del tráfico Internacional y su incidencia en el uso de la interconexión, es pertinente resaltar que la Resolución CRT 1763 de 2007, en su artículo 12, define la metodología para el cálculo de la capacidad de interconexión entre operadores y las condiciones mínimas para el seguimiento del dimensionamiento, pero en ningún momento limita a que los operadores involucrados en una relación de interconexión puedan establecer alternativas técnicas que atendiendo a las obligaciones contenidas en el artículo 1º de la citada resolución, les permitan una mayor flexibilidad en el manejo de tráfico y la remuneración por el uso de su red.

Es por esto que en cuanto al análisis realizado de manera particular por COMCEL, debe mencionarse que el mismo no desvirtúa los supuestos de orden técnico y económico tenidos en consideración por la CRT para sustentar la decisión adoptada en la Resolución CRT 1763 de 2007, respecto a los cargos de acceso por capacidad a redes móviles, toda vez que el mismo presenta una única situación con un comportamiento de tráfico específico, que por demás se ubica en casos extremos asociados a la opción por capacidad mencionada.

#### **3.4 Sobre "la remuneración por el uso de la red debe ser independiente a que se realice por minutos, E1, STM-1 o cualquier otra medida de tráfico."**

Con relación a este punto, COMCEL trae a colación lo manifestado por la CRT en el sentido de que no se puede realizar una equivalencia entre los dos esquemas de remuneración de la interconexión (minutos y capacidad); sin embargo, advierte que ambos esquemas comparten una relación dada por el factor de concentración de tráfico en hora pico que es dinámico de acuerdo al tráfico que maneje la interconexión.

Continúa el operador afirmando que cuando se está bajo un esquema de remuneración de cargos de acceso por minutos, independientemente del comportamiento del tráfico, se reconoce la totalidad del costo del mismo cursado a través de la interconexión, es decir, que el factor de concentración puede ser mayor cuando la interconexión se comporta de manera normal o que puede ser un valor plano cuando se presenta una utilización de los enlaces durante los periodos de

<sup>22</sup> Tal como fue establecido por la CRT en la Resolución CRT 1763 de 2007, artículo 12.

Amo  
CLO.  
AP

tiempo prolongados, sin que, en opinión del operador, esto afecte el reconocimiento de los cargos de acceso.

En contraposición a lo anterior, indica **COMCEL** que cuando el esquema de remuneración de cargos de acceso es capacidad y se tiene un factor de concentración más plano, el modelo de la red eficiente no reconoce los costos relacionados al uso interno de la red, dada la optimización de los enlaces durante periodos inusuales. Por lo expuesto, **COMCEL** manifiesta que la remuneración por el uso de red debe ser independiente a que se realice por minutos, por E1, STM 1 o por cualquier otra medida de tráfico.

En apoyo del argumento precedente, incluyó un análisis en el cual para obtener el valor equivalente por minuto dividió el cargo de acceso por capacidad regulado entre el número de minutos cursados por E1 en su red por uno de los operadores de larga distancia, expresando con base en dicho cálculo, que el valor pagado genera un déficit aproximado del 60% en la remuneración de su red.

Posteriormente, explica que con el nivel de utilización que se logra en las rutas internacionales entrantes, el valor real de los cargos de acceso sería de COP \$50 (US \$ 2,3 centavos de dólar) por minuto, resultado de utilizar la opción de capacidad, lo cual en opinión de **COMCEL** se constituiría en la cifra más baja del mundo.

Finalmente, respecto de los numerales 2 a 4 del escrito en los cuales **COMCEL** a manera de conclusión general solicita el ajuste de la metodología y, por tanto, del valor del cargo de acceso por capacidad, teniendo como base la metodología con rutas de desborde acordada en el contrato de concesión, la cual, según su punto de vista, es utilizada mundialmente y recoge la realidad de la interconexión entre las redes de telecomunicaciones. Así las cosas, **COMCEL** solicita que se establezca un valor de cargo de acceso por capacidad donde el valor de E1 remunere los costos eficientes de la red más una utilidad razonable, según el principio contemplado en el Artículo 4.2.1.6 de la Resolución CRT 087 de 1997, dado que para **COMCEL** éste no se está cumpliendo con la expedición de la Resolución CRT 1763 de 2007.

### Consideraciones de la CRT

Tal y como se ha señalado anteriormente, al incluir la opción de cargos de acceso por capacidad a redes móviles, la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones definió una alternativa de remuneración fundamentada en los mismos principios y criterios de índole técnico (utilización del mismo modelo y los módulos que lo comprenden), que generan otra opción de pago, siempre sobre la base del reconocimiento de los costos eficientes más la utilidad razonable, a la que hace referencia la Ley y la regulación.

Para la CRT es claro que los esquemas de cargos de acceso por uso y cargos de acceso por capacidad, son dos alternativas de remuneración que reconocen los costos eficientes y la utilidad razonable por el uso de la red, que si bien pueden ser comparadas para efectos de su elección teniendo en cuenta un nivel de tráfico determinado en un momento en el tiempo<sup>23</sup>, no deben ser utilizadas para establecer valores diferenciales de cargos de acceso por minuto, asociados a niveles de tráfico que resulten cambiantes en el tiempo. Esta precisión resulta de suma importancia, en razón a que los cálculos presentados por **COMCEL** dejan de lado el hecho que el análisis que debe realizar una empresa para determinar la opción de cargos de acceso a solicitar, depende de los volúmenes y perfiles de tráfico a cursarse en la interconexión, los cuales pueden ser disímiles entre rutas, entre redes y en el tiempo.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que mientras los cargos de acceso definidos regulatoriamente fueron calculados con base en la información<sup>24</sup> suministrada a lo largo del proceso regulatorio, la cual fue obtenida a partir de fuentes primarias (operadores móviles) y secundarias (Gobierno

<sup>23</sup> Así a manera de ejemplo, los cargos de acceso por capacidad tienen las mismas connotaciones de las tarifas planas que se ofrecen en el sector de telecomunicaciones a nivel minorista, y es al usuario a quien corresponde elegir si escoge esta alternativa de pago o no, dependiendo de su nivel de consumo promedio en un periodo de tiempo determinado. En este escenario, si el usuario presenta un bajo consumo, a él corresponderá asumir los costos en que incurre por haber elegido la tarifa plana, mientras que si presenta un alto consumo dicho usuario se apropiará de los beneficios que esta alternativa le otorga.

<sup>24</sup> Es toda la información que se tomó como referencia para modelar la empresa eficiente, la cual fue validada con el sector de telecomunicaciones dentro del proceso de participación activa, por ejemplo las proyecciones de abonados y tráfico, los parámetros de diseño de red eficiente o los costos unitarios de los elementos de red modelados, entre otros.

Nacional y análisis de eficiencia comparativa), los ingresos y costos promedios por minuto real equivalente a los que hace referencia **COMCEL** en su solicitud, provienen de las características y condiciones particulares de un evento específico y no reflejan las condiciones y características generales de la red modelada.

De otro lado, debe tenerse en cuenta que el costo de la red asociado al tráfico de interconexión, a ser remunerado a través de los cargos de acceso, depende del tráfico estimado a ser cursado, el cual en el caso del modelo analizado partió de la información de los operadores como se indicó anteriormente. Dicho tráfico se contempla en el modelo, en la medida en que la infraestructura de la red móvil debe ser capaz de soportar la cantidad de tráfico entrante y saliente que sea necesario, y la infraestructura de interconexión que debe ser instalada atiende a criterios técnicos de tráfico en la hora cargada, independientemente que en un momento del día se cursen más minutos que en otro. Teniendo claro lo anterior, debe mencionarse que el análisis expuesto por **COMCEL** pierde de vista que como lo contempla la fórmula [B] mencionada, el valor tope del cargo de acceso por capacidad parte de los mismos costos totales de largo plazo asociados a la interconexión de los que parte la definición del cargo de acceso por uso. De este modo, el valor tope de cargo de acceso por capacidad establecido remunera de manera eficiente el uso de la red por concepto del tráfico asociado a la interconexión, siendo una alternativa igualmente válida de retribución por el uso de la infraestructura puesta en servicio de una relación de interconexión determinada.

Una de las razones de ser de la definición regulatoria de cargos de acceso, dentro de la cual se encuentra el esquema por capacidad en redes móviles, y tal como sucedió anteriormente en el caso de las redes fijas, es la búsqueda de la razonabilidad de las condiciones económicas de la interconexión para ajustárlas a la eficacia y suficiencia, en consideración a las condiciones de evolución tecnológica. Así las cosas, la importancia del esquema de capacidad definido como alternativa mínima por la CRT, ha sido reconocido internacionalmente desde años atrás, para lo cual se transcriben algunas consideraciones de la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones -CITEL-:

**6.1.5 Cargos por capacidad y otros esquemas alternos.**

*El descenso sistemático en los costos de transmisión y de conmutación, la aparición del protocolo IP, que ha reducido los costos de equipos y la posibilidad de utilizar el mismo medio para enviar diferentes formas y tipos de información a costos significativamente más bajos, hacen que muchos planteen la desaparición del tiempo (minutos) como unidad de medida y como variable relevante en los costos en telecomunicaciones. Por lo tanto, se presenta el esquema por capacidad en el que, en lugar de pagar cargos de interconexión por unidades de tiempo (minutos), se paga un arrendamiento mensual por cada uno de los enlaces de interconexión que utilicen, pudiendo, sin costo adicional, cursar la totalidad del tráfico que ellos puedan llegar a capturar. De igual manera, se presentan esquemas que establecen cargos diferenciales por horario, dependiendo del tráfico que en horas pico y no pico cursan las redes de telecomunicaciones. Con este tipo de esquemas se optimiza la infraestructura de transmisión existente, se promueve un descenso y una flexibilización de los esquemas tarifarios finales al usuario en los servicios de larga distancia, telefonía móvil y acceso a Internet y, se profundizan en los niveles de competencia en la industria...<sup>25</sup>*

A nivel internacional, vale la pena citar el caso de España, por ser pionero en la implementación del modelo por capacidad y, adicionalmente, por contar con la posibilidad de utilización del modelo tanto para tráfico de voz como para tráfico de datos (acceso a Internet). En dicho país conviven tanto el sistema de interconexión por capacidad, como el sistema de interconexión por tiempo, sin generarse por ello una equivalencia entre los dos sistemas. Al respecto, se manifestó la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones<sup>26</sup>:

*"El modelo de interconexión por capacidad supone la puesta a disposición de los operadores interconectados de una capacidad de servicios de interconexión, esto es, una puesta a disposición de recursos de red destinados a satisfacer la demanda de interconexión del operador que contrata dicha capacidad conforme a unos objetivos de*

<sup>25</sup> CITEL; III REUNIÓN DEL COMITÉ CONSULTIVO PERMANENTE I: NORMALIZACIÓN DE TELECOMUNICACIONES. ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS; OEA/Ser.L/XVII.4.1 CP.I-TEL/doc. 312/03. 24 septiembre 2003.

<sup>26</sup> Resolución sobre la modificación de la oferta de interconexión de referencia de Telefónica de España, S.A.U. Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones -CMT- Agosto 9 de 2001. Pgs 314-375

Amw  
CLO.  
11

by  
to  
cost  
ann

*disponibilidad y calidad predeterminados, todo ello de forma independiente al tráfico de interconexión efectivamente cursado."*

*"El modelo de interconexión por capacidad se soporta sobre planteamientos que difieren significativamente del modelo actual de interconexión por minuto. En el modelo por capacidad el operador interconectado contrata una determinada capacidad de servicios de interconexión en un punto de interconexión, cuyo coste se calcula en función del caudal de tráfico contratado, independientemente del uso que se haga del mismo, esto es, del tráfico efectivamente cursado. Este modelo viene a romper con la vinculación a través del precio por minuto entre el coste del servicio de interconexión y el volumen de tráfico efectivamente cursado."*

Por lo tanto, la elección de uno u otro mecanismo regulatorio corresponde a cada uno de los operadores interconectantes. Sin embargo, en el momento en el que ocurre un desborde, se combinan los dos esquemas y el tráfico adicional es costado de manera similar al esquema de cobro por minuto<sup>27</sup>.

Aun cuando cada uno de los operadores puede escoger el modelo de interconexión que desee, a nivel internacional se han identificado las ventajas que el modelo de cargos de acceso por capacidad presenta, entre otras, tres ventajas relacionadas con la independencia que existe entre los dos modelos<sup>28</sup>. En primer lugar, hay una transferencia de riesgo desde el operador establecido hacia el operador solicitante. Esto se debe a que la remuneración de la red del operador establecido, en el modelo de cargos de acceso por tiempo, depende del tráfico efectivamente cursado por el operador solicitante de la interconexión. Si los minutos requeridos por dicho operador son menores, el recaudo es menor. En el modelo de cargos de acceso por capacidad este cargo es indiferente de la cantidad efectiva de minutos cursados, y remunera con carácter de cargo fijo los elementos de red dispuestos por el operador solicitado.

En segundo lugar, se genera la posibilidad de que los operadores solicitantes puedan establecer estrategias independientes de las del operador solicitado. Esto se debe a que con la transferencia de costos variables a costos fijos, el operador interconectante tiene incentivos para modificar la cantidad de minutos cursados en cualquier tipo de horario.

Y en tercer lugar, el operador solicitante de la interconexión tiene incentivos para establecer de manera más eficiente sus requerimientos de capacidad. Esto se debe a que en el sistema por minuto los operadores estiman unas necesidades de capacidad de acuerdo con horarios pico, por lo que se sobredimensiona la red para horarios de bajo tráfico (valle). En el modelo de cargos de acceso por capacidad, la remuneración por los elementos de red, tanto para horarios pico como valle se mantiene constante y de hecho es responsabilidad del operador solicitante diseñar estrategias que le permitan maximizar la utilización de los elementos de red en todo momento, sosteniendo los niveles de calidad requeridos.

Así mismo, no puede perderse de vista que, como ya se mencionó anteriormente en este acto administrativo, los dos esquemas de remuneración de la interconexión, por uso y por capacidad, fueron calculados en atención al principio de establecer precios orientados a costos más utilidad razonable, y el costo total de largo plazo asociado a la interconexión (LRICCA) es remunerado por cualquiera de las alternativas propuestas. Lo que no debe desconocerse en ningún momento es que se trata de dos esquemas de remuneración diferentes, motivo por el cual no debe hacerse ningún tipo de equivalencia entre ellos, salvo que se use para definir cuál de las dos opciones resulta más adecuada de acuerdo con el nivel de tráfico que se curse en una relación de interconexión determinada, teniendo en cuenta que ambos esquemas remuneran eficientemente la interconexión.

Bajo la anterior óptica, teniendo en cuenta las diferencias conceptuales de los modelos, y las ventajas que surgen por la utilización de uno u otro modelo, no es adecuado interpretar que bajo un esquema de interconexión por capacidad deba garantizarse el valor tope del minuto equivalente para el esquema de uso o minuto, o deducir que no se remuneran los costos totales de la

<sup>27</sup> Calzada, J. (2007), "Capacity-based versus time-based access charges in telecommunications", *Journal of Regulatory Economics*, Julio 2007. Pg 153-172, Calzada, J. y F. Trillas (2005), "Los precios de interconexión en las telecomunicaciones: de la teoría a la práctica", *Hacienda Pública Española*, 173: 85-125 y Resolución sobre la modificación de la oferta de interconexión de referencia de Telefónica de España, S.A.U. Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones -CMT- Agosto 9 de 2001. Pgs 314-375

<sup>28</sup> Resolución sobre la modificación de la oferta de interconexión de referencia de Telefónica de España, S.A.U. Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones -CMT- Agosto 9 de 2001. Pgs 314-375



interconexión, o que el valor tope estimado de cargo de acceso por minuto es el más bajo existente.

Por otro lado, tal como se mencionó en el numeral anterior, el proceso de dimensionamiento de los recursos de una red de telecomunicaciones debe estar basado en los valores de tráfico máximos que puedan presentarse sobre la red y el grado de servicio esperado para la atención de dicho tráfico. En este orden de ideas, resulta claro que al hacerse mención a "los recursos de una red de telecomunicaciones" no se hace referencia únicamente a los recursos de transmisión, sino que cubija todos los recursos de la red interna del operador, que están involucrados en el procesamiento y establecimiento de todas las conexiones que producen la carga de tráfico objetivo.

La metodología aplicada dentro del modelo de costos de redes móviles hace que las condiciones modeladas arrojen un cargo de acceso por capacidad, que atiende a cubrir los costos de uso de la red para cursar la cantidad del tráfico de demanda estimado, tal como se explicó en el numeral 3.2 de la presente resolución.

Finalmente, cabe mencionar que el modelo desarrollado por la CRT considera los costos asociados a una red eficiente de telefonía móvil, teniendo en cuenta el tráfico que se debe cursar en la red y su cobertura. Dentro del estudio realizado, y en particular la determinación de los cargos de acceso, tanto por minuto como por capacidad, se tomó en cuenta el costo de cada uno de los elementos de la red involucrados en la interconexión entre operadores, y se valoró para traer a valor presente, con el promedio ponderado del costo del capital del sector. Este factor considera tanto el costo del endeudamiento financiero como el costo del patrimonio, por lo que es acertado señalar que toma en cuenta la utilidad razonable que debe percibir el operador por la utilización de su red. En este sentido, en ningún momento se viola el principio de remuneración contemplado en el artículo 4.1.2.6 de la Resolución CRT 087 de 1997.

#### **4. SOBRE LAS CAUSALES DE REVOCATORIA DIRECTA DEL ARTÍCULO 69 DEL CCA.**

Tal y como se mencionó al inicio de este acto administrativo, el Código Contencioso Administrativo ha previsto de manera expresa tres causales para efectos de proceder a la revocatoria directa de los actos administrativos, a saber: (i) Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la Ley, (ii) Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él y (iii) Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

De lo expuesto a lo largo de la presente resolución se evidencia que ninguna de tres causales a las que hace referencia el artículo 69 del CCA se han cumplido. En efecto, la definición de la opción de cargos de acceso por capacidad no contraría de manera manifiesta ni a la Constitución Política, ni a la Ley, toda vez que, como ya se ha indicado, tal opción se ha contemplado dentro de la regulación general expedida en materia de telecomunicaciones, dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, con fundamento en análisis de índole técnico ampliamente sustentados y debatidos con el sector y con el cumplimiento de todos los requerimientos definidos en la normatividad tanto sustanciales, como simplemente formales, para efectos de adoptar una decisión que reporte en beneficio del sector de telecomunicaciones, su desarrollo y, como consecuencia de ello, en beneficio de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones.

Así mismo, con la opción de cargos de acceso por capacidad para redes móviles, tampoco se contraría o atenta contra el interés público o social, todo lo contrario en razón a que esta medida pretende precisamente salvaguardar el interés público, generando reglas que otorguen simetría regulatoria a los diferentes agentes del sector, con fundamento en criterios de índole técnico, que generen condiciones que efectivamente promuevan la competencia en el sector de telecomunicaciones.

También debe mencionarse que con la decisión adoptada en el artículo 8º de la Resolución CRT 1763 de 2007 de la cual COMCEL solicita su revocatoria, no se genera un agravio injustificado a ningún agente del sector. Al respecto, debe recordarse que la definición de la opción de cargos de acceso por capacidad a redes móviles, respeta y da cumplimiento al precepto de remuneración de redes, la cual necesariamente debe darse bajo condiciones de costos eficientes más utilidad

razonable, de tal suerte que el operador que pone en servicio de la Interconexión su red, efectivamente logre no sólo recuperar los costos asociados a dicho servicio, sino recibir una utilidad razonable por el mismo.

Teniendo en cuenta lo anterior, se evidencia claramente que el acto administrativo respecto del cual **COMCEL** solicita su revocatoria, no se encuentra incurso dentro de las causales expresamente previstas en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo para que ésta procediera, razón por la cual la misma deberá rechazarse por parte de la CRT.

En virtud de lo expuesto,

### RESUELVE

**Artículo 1.** Negar la solicitud de revocatoria directa de la Tabla 4 del artículo 8° de la Resolución CRT 1763 de 2007, presentada por **COMCEL S.A.**

**Artículo 2.** Negar la solicitud subsidiaria de modificación del valor tope del cargo de acceso por capacidad a redes móviles establecido en la Tabla 4 del artículo 8° de la Resolución CRT 1763 de 2007, presentada por **COMCEL S.A.**

**Artículo 3.** Notificar personalmente la presente Resolución al Representante Legal de **COMCEL S.A.** o a quien hagan sus veces, de conformidad con lo establecido en el Código Contencioso Administrativo, advirtiéndoles que contra la misma no procede recurso alguno en la vía gubernativa de acuerdo con lo previsto en el Título V del citado Código.

Dado en Bogotá, D.C., a los 15 SEP 2008

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA  
Presidenta

  
CRISTHIAN OMAR LIZCANO ORTIZ  
Director Ejecutivo

C.E. 24/07/08 Acta 508  
C.E. 21/08/08 Acta 514  
CEE 26/08/08  
S.C. 29/08/08 Acta 187

CDG/CXB/ISM/JPV/LMDV

940

45

7/2  
08/08  
CXB